PLAN DIRECTEUR
DE SURFACES SPORTIVES MUNICIPALES

Développement d'un plan directeur exhaustif pour améliorer les installations et réduire la sur utilisation

DSSS Design et Solutions pour Surfaces Sportives F.H. Ltée

François Hébert,
Architecte paysagiste

1222 Seymour
Montréal, QC, H3H 2A5
T : 514-931-1222, ext. 233
C : 514-206-8887
F : 514-932-4124
Skype : Hebertan
fhebert @dsssconsultants.com

INTRODUCTION **2**

LE DEVELOPPEMENT DES SPORTS DE BALLON ET LA REDUCTION SUBSEQUENTE DE LA QUALITE DES SURFACES SPORTIVES GAZONNEES. **2**

LA RECHERCHE DE SOLUTIONS **3**

LE DEVELOPPEMENT D'UN PLAN DE TRAVAIL COHERENT ET INCLUSIF **3**

DES SOLUTIONS ADAPTEES A CHAQUE SITUATION. **4**

PLAN DE DEVELOPPEMENT OU PLAN DE RESTAURATION **4**

UNE APPROCHE BASÉE SUR LA COMMUNICATION **4**

UNE QUESTION DE COMMUNICATION **5**

LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION LINEAIRE **6**

BRISER LES BARRIERES A LA COMMUNICATION EN DEFINISSANT DES OBJECTIFS COMMUNS **7**

BATIR SUR LA COMMUNICATION **7**

LE PLAN DIRECTEUR DE SURFACES SPORTIVES MUNICIPALES **8**

UNE APPROCHE MODULAIRE **8**

LE PROCESSUS DE PLAN DIRECTEUR **9**

1. *Définition d'objectifs clairs et développement d'un processus basé sur la collaboration* *9*
2. *Inventaires, analyses et diagnostics* *10*
3. *Synthèse* *11*

4. Mise en œuvre du plan directeur *13*

INTRODUCTION

La création d'un plan directeur de surface sportive n'est pas une science exacte, mais on peut en dégager certaines lignes directrices. Il n'y a pas de mode d'emploi pour la formulation d'un plan directeur autre que celui établi par l'expérience personnelle et le bon sens, et qui implique entre autres le besoin d'obtenir le plus d'information possible et d'essayer d'y voir clair.

Ce document n'est pas destiné à être utilisé comme modèle à suivre fidèlement pour formuler un plan directeur. Chaque communauté, chaque situation requièrent une approche spécifique intimement adaptée à leurs conditions particulières. Nous proposons simplement une base de discussion et d'échange d'idées pour vos séances de travail et c'est dans cet esprit que nous l'avons écrit.

Depuis les 10 à 15 dernières années, nous assistons à une véritable explosion de l'industrie des surfaces sportives. Activée par la popularité en explosion de sports d'équipe telle que le soccer, l'augmentation de la demande d'accès à des surfaces de jeu a poussé le développement d'une industrie, tel que personne n'aurait pu le prédire.

Comme dans n'importe quelle industrie, l'augmentation de la demande met la pression sur les fournisseurs pour qu'ils augmentent l'offre. Les fournisseurs ont répondu en offrant des produits, des techniques et des équipements de plus en plus sophistiqués et performants, et ils font aujourd'hui des affaires d'or. De son côté, la communauté des chercheurs apporte sa contribution en menant des recherches pour repousser les limites de la technologie et développer de nouvelles solutions.

Or, durant ce temps, les municipalités, qui dans bien des cas sont les seuls fournisseurs des surfaces utilisés par les athlètes, ont peine à suivre l'augmentation de la demande.

LE DEVELOPPEMENT DES SPORTS DE BALLON ET LA REDUCTION SUBSEQUENTE DE LA QUALITE DES SURFACES SPORTIVES GAZONNEES.

À l'apparition de ce nouveau phénomène, plusieurs communautés répondirent à l'augmentation de la demande en surfaces sportives en équipant leurs terrains sportifs existants de buts règlementaires et en réparant le gazon. Mais avec le temps et l'augmentation constante de la demande, on a dû fournir de nouvelles surfaces à la population ce qui, au début, ne posait pas de problèmes. Mais cette situation se traduisit aussi par des besoins accrus en investissements. Les nouvelles installations entraînaient une augmentation des budgets d'entretien. Les techniques et les programmes d'entretien qui étaient courants il y a dix ans se révélèrent rapidement inefficaces pour maintenant en bon état des surfaces soumises à une surutilisation systématique.

Dans quelques rares cas, les budgets d'entretien ont suivi la courbe ascendante du niveau d'utilisation, mais en général on constate que la plupart des municipalités ont eu peine à suivre la tendance. Le scénario le plus fréquent est que, lorsque le niveau d'utilisation dépassait graduellement la capacité des surfaces de jeu, la qualité de celles-ci se détériorait lentement. Au-

delà d'un certain seuil critique, l'entretien seul ne peut assurer la qualité des surfaces naturelles, et inévitablement elles dépérissent.

Quand elles se trouvent ainsi dépassées par la situation, les municipalités sont souvent démunies et ne savent plus où donner de la tête. Elles se précipitent d'une surface à l'autre réparant les pires situations et essayant d'intégrer leurs interventions malgré des horaires de jeu très denses. Les services de loisirs se trouvent confrontés à une demande qui dépasse de beaucoup la capacité d'utilisation de leur inventaire de surfaces sportives.

Dans plusieurs communautés, ce scénario et d'autres semblables ont pour conséquence ultime l'effondrement général de la qualité des surfaces sportives. Dans certains cas, on maintient malgré tout les efforts destinés à la préservation des surfaces. Mais, dans d'autres cas, les autorités ont abandonné la lutte. Dans ces cas, à part quelques petites interventions éclair, les surfaces sont plus ou moins laissées à elles-mêmes. De plus, dans certains cas extrêmes, en constatant le peu de résultats que leurs investissements en entretien leur rapportent, plusieurs municipalités coupent les budgets qu'elles considèrent comme étant dépensés en pure perte.

On assiste ici à une situation de deux spirales opposées, celle de l'utilisation se précipitant vers le haut alors que celle de la qualité de la surface plonge dans la direction opposée.

LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

La situation que nous découvrons ici est complexe et la recherche de solutions est un processus tout aussi complexe. Quand une communauté se trouve aux prises avec des problèmes de cet ordre, on est souvent confronté à un réseau bien établi d'intérêts divergents et les communications peuvent devenir tendues entre les différents intervenants.

De plus, on constate que plusieurs des parties impliquées n'ont que peu de contrôle sur leur environnement. Les services des loisirs ont peine à contrôler le nombre de joueurs qu'ils doivent desservir. Les Travaux publics doivent entretenir des terrains sportifs dont ils ne peuvent contrôler le niveau d'utilisation, et ce, avec des budgets toujours insuffisants qu'il est néanmoins de plus en plus difficile de justifier en raison du peu de résultats obtenus à cause de la surutilisation. Les élus, quant à eux, sont sur la ligne de front et doivent traiter avec leurs électeurs insatisfaits qui ne comprennent pas pourquoi leurs terrains sportifs sont dans un moins bon état que ceux de certaines communautés voisines.

On comprend facilement combien ces conditions sont peu favorables à une la recherche d'une approche intégrée de solution aux problèmes que pose la dégradation des surfaces sportives. Il est bien plus facile de faire porter le blâme à l'autre responsable ou à l'autre département alors que l'anarchie règne sur le terrain. Les Loisirs abdiquent et ouvrent les terrains à une utilisation incontrôlée; les Travaux publics se démènent pour boucher les trous, tandis que les politiciens essaient de se justifier devant les populations mécontentes. Dans un tel contexte, tout le monde peut se voir comme une victime de l'incurie de l'autre.

Mais heureusement, il arrive que quelqu'un siffle un arrêt de jeu. La situation est rendue intenable, les idées manquent et il est rendu évident qu'il faut trouver une nouvelle approche. C'est à ce moment que les gens prennent du recul pour avoir une vue plus globale de la situation. C'est le moment de penser à la formulation d'un Plan directeur.

LE DEVELOPPEMENT D'UN PLAN DE TRAVAIL COHERENT ET INCLUSIF

Le document suivant décrit un processus systématique visant à trouver des solutions aux types de problèmes décrits plus haut. Nous verrons qu'il est possible de régler de tels problèmes s'il y a une volonté commune de le faire.

Les problèmes de surfaces sportives gazonnées comportent souvent de nombreuses facettes. Il peut s'agir de conception déficiente, de techniques de construction inappropriées, de pratiques d'entretien inefficaces, de budgets insuffisants, de surutilisation et de mauvaise gestion, toutes ces causes pouvant contribuer d'une façon ou d'une autre aux problèmes. Le défi du Plan directeur est de réussir à démêler cet enchevêtrement souvent très serré de causes et d'essayer d'en tirer un sens qui permettra de reprendre la situation en mains.

Pour être efficace, un plan directeur doit couvrir tous les aspects de la construction, de l'utilisation et de l'entretien, à la fois présents et passés. Le Plan directeur doit donc être formulé avec beaucoup d'attention par des gens qui ont une vue d'ensemble de la question et en comprennent les multiples facettes. Il est important de maintenir une approche systématique afin de pouvoir dessiner un portrait cohérent et fidèle de la situation.

Autre point très important, le Plan doit être formulé et mené de telle façon qu'il ne serve pas des intérêts particuliers au détriment d'autres. Le Plan doit donc être juste et objectif.

Le Plan doit aussi explorer toutes les ramifications de la situation à l'étude. Mais il doit aussi réussir à y trouver un sens et retracer tous les liens entre les différents aspects étudiés.

Il est aussi nécessaire de rejoindre tous ceux qui sont concernés par l'utilisation, la programmation et la gestion des surfaces sportives et de s'assurer qu'ils sont invités à participer au processus de planification. Il est fréquent qu'au départ, on voie qu'une des parties est tenue responsable de l'état lamentable des surfaces sportives d'une communauté (très souvent, il s'agit de la personne chargée de l'entretien). Mais, quand on fouille plus à fond le problème, on constate rapidement que des mesures correctives doivent être mises en œuvre à toutes les étapes du processus et que les responsabilités sont distribuées tout au long de la chaîne de prise de décision. Si toutes les personnes concernées sont invitées à s'impliquer dans le processus, toutes acquerront une meilleure compréhension des préoccupations, des contraintes et des limitations des autres, et toutes auront une chance de se faire entendre. Au moment voulu, il sera plus facile d'arriver à des propositions qui feront consensus.

DES SOLUTIONS ADAPTEES A CHAQUE SITUATION.

Nous ne prétendons pas ici proposer un mode d'emploi à être appliqué sans discernement à n'importe quelle situation. La formulation d'un plan directeur est un processus dynamique qui doit être étroitement adapté à la situation à laquelle il est destiné. Les recettes toutes faites n'existent pas et l'application aveugle d'un processus prédéterminé ne pourrait que causer des problèmes.

PLAN DE DEVELOPPEMENT OU PLAN DE RESTAURATION

Le processus qui est décrit dans ces pages vise la réhabilitation de surfaces sportives existantes. On essaie d'y présenter une série cohérente d'étapes orientées vers un objectif. Un processus quelque peu différent peut-être mis en forme pour planifier et organiser le développement d'un nouveau réseau de surfaces sportives, mais il devra alors être adapté à cette tâche particulière.

UNE APPROCHE BASÉE SUR LA COMMUNICATION

La formulation d'un plan directeur est un processus qui est utilisé dans plusieurs domaines pour établir une approche au développement intégrée et consensuelle. Par exemple, en planification urbaine, ce processus est utilisé par des communautés qui veulent établir un cadre clair et ordonné dans lequel elles contiennent et orientent leur développement vers une utilisation ordonnée et harmonieuse de leur territoire et de leurs ressources, pour le bien de leur population et de leur économie. Les compagnies font de même pour se guider dans leur développement afin d'atteindre des objectifs prédéfinis.

Un plan directeur suit une série d'étapes, organisées dans un processus structuré. Pour initier ce processus de planification, des canaux de communication doivent être institués entre les parties impliquées afin de solliciter leur participation et d'obtenir leur assentiment.

Dans les exemples décrits précédemment, alors que le processus est initié après le fait, l'objectif initial sera de corriger une situation existante. Lorsque la situation sera devenue si intolérable que quelqu'un jugera opportun de mettre en marche un tel processus, il est alors temps de réunir autour d'une même table les différentes parties impliquées. Idéalement, ces différentes parties participeront au processus avec un esprit ouvert puisqu'inévitablement, la démarche leur demandera des concessions afin d'obtenir un compromis acceptable à tous, « compromis » étant le mot-clé derrière tout ceci.

UNE QUESTION DE COMMUNICATION

Le développement erratique et la détérioration subséquente d'installations sportives sont des situations fréquentes dans des communautés de tailles diverses. Cette situation est le produit de plusieurs facteurs. Certains sont faciles à isoler, à évaluer et à corriger, alors que d'autres sont moins tangibles.

Parmi les facteurs moins tangibles, le manque de communication caractérise souvent les relations entre les différentes parties impliquées dans le processus de conception des surfaces sportives, leur construction, la programmation et la gestion de leur utilisation et de leur entretien. À chaque étape du processus, on prend des décisions et on entreprend des actions qui ont un impact sur l'étape suivante et entraînent souvent des effets négatifs à long terme.

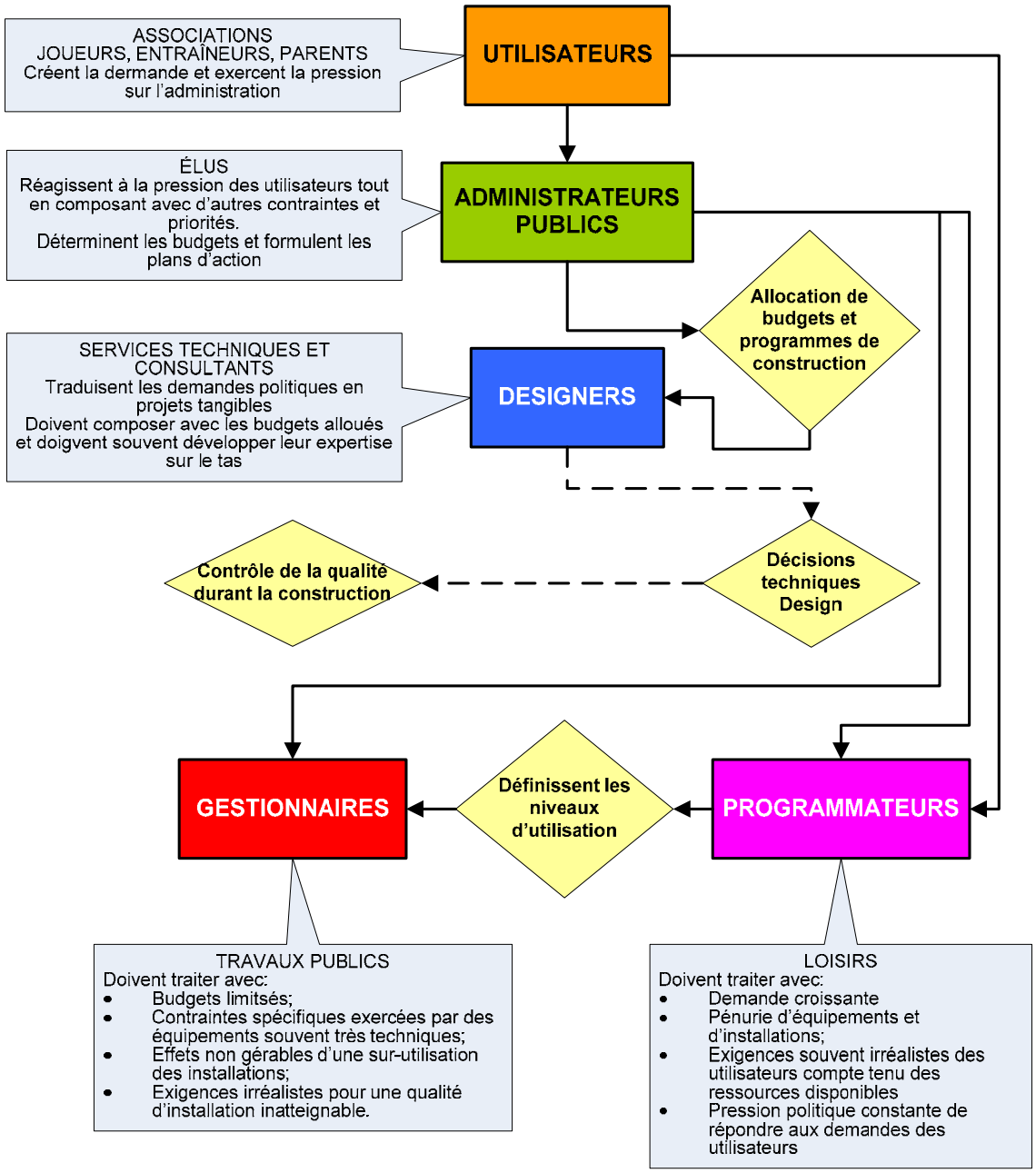
Pour qu'il produise les résultats escomptés, le processus de formulation d'un Plan directeur de surfaces sportives doit être précédé de l'établissement des canaux de communication entre les parties impliquées. Idéalement, toutes devront y participer.

Toutes les parties doivent collaborer afin d'atteindre le but recherché d'offrir à la population la meilleure qualité de surfaces sportive possible.

La première étape est d'établir clairement avec tous les participants qu'il y a vraiment un problème à résoudre. Les responsables des services de loisirs seront souvent les premiers à se plaindre du fait que les surfaces sportives sont dans un état inacceptable. Les responsables des travaux publics répondront à ceci que les terrains sont surutilisés et que leur budget d'entretien est insuffisant. Les loisirs rétorqueront qu'ils ne font que répondre à la demande, tandis que les autorités supérieures répondront que les budgets d'entretien sont inutiles puisque l'argent qui est investi ne produit pas les résultats escomptés. Les utilisateurs, quant à eux, se plaindront du nombre insuffisant d'heures d'utilisation qui leur est proposé et en demanderont toujours plus.

Cet exercice initial pourrait sembler stérile, mais il est important d'établir le processus sur des bases solides en permettant à chacun d'exprimer ses préoccupations.

LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION LINEAIRE


ASSOCIATIONS
JOUEURS, ENTRAÎNEURS, PARENTS
Créent la dermande et exercent la pression sur l'administration
UTILISATEURS
ÉLUS
Réagissent à la pression des utilisateurs tout en composant avec d'autres contraintes et priorités.
Déterminent les budgets et formulent les plans d'action
ADMINISTRATEURS PUBLICS
Allocation de budgets et programmes de construction
SERVICES TECHNIQUES ET CONSULTANTS
Traduisent les demandes politiques en projets tangibles
Doivent composer avec les budgets alloués et doigvent souvent développer leur expertise sur le tas
DESIGNERS
Contrôle de la qualité durant la construction
Décisions techniques Design
GESTIONNAIRES
Définissent les niveaux d'utilisation
PROGRAMMATEURS
TRAVAUX PUBLICS
Doivent traiter avec:
Budgets limitsés;
Contraintes spécifiques exercées par des équipements souvent très techniques;
Effets non gérables d'une sur-utilisation des installations;
Exigences irréalistes pour une qualité d'installation inatteignable.
LOISIRS
Doivent traiter avec:
Demande croissante
Pénurie d'équipements et d'installations;
Exigences souvent irréalistes des utilisateurs compte tenu des ressources disponibles
Pression politique constante de répondre aux demandes des utilisateurs

Plusieurs des situations auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui sont l'aboutissement d'années durant lesquelles le processus de planification et de mise en œuvre suivait un tracé linéaire, où les décisions étaient prises à un niveau et transmises à un autre avec peu ou pas de consultation.

Lorsqu'on examine le diagramme ci-haut, on voit une représentation schématique de la façon dont les décisions sont prises à un niveau et transmises au niveau suivant. Le processus illustré ici est linéaire, avec très peu de rétroaction pour valider la pertinence ou la faisabilité des décisions qui sont prises. Au mieux, on vérifiera avec le niveau suivant pour s'assurer que ces décisions et les

ordres transmis ont été appliqués correctement. La discussion et la consultation ne sont pas encouragées, loin de là.

On voit qu'à la fin du processus, deux des participants se retrouvent en état d'interaction. Les programmateurs subissent la pression des utilisateurs pour qu'ils leur fournissent de plus en plus de temps d'utilisation. À la fin du processus, le gestionnaire est celui qui reçoit le plus de pression à l'effet de maintenir les installations en état. Typiquement, il n'a aucun pouvoir sur le choix du type de construction avec laquelle il devra composer ni sur l'intensité de l'utilisation à laquelle les installations sont soumises. De plus, il n'a que très peu de contrôle sur les budgets qui lui sont alloués. Dans le diagramme, cette position est illustrée en rouge parce que c'est celle qui reçoit le plus de pressions.

BRISER LES BARRIERES A LA COMMUNICATION EN DEFINISSANT DES OBJECTIFS COMMUNS

Normalement, le processus par lequel une communauté reprendra le contrôle sur ces surfaces sportives gazonnées s'amorce lorsqu'un des deux derniers intervenants dans le diagramme (les gestionnaires ou les programmateurs) en vient à reconnaître qu'il est confronté à des problèmes qu'il ne peut résoudre par lui-même. Des approches seront alors faites auprès des autres niveaux pour trouver des solutions applicables.

Les gestionnaires et les programmateurs ont des intérêts qui sont à la fois convergents et divergents. Les deux ont à cœur de fournir à la population des surfaces de qualité, les gestionnaires parce qu'ils sont chargés de l'entretien et qu'ils sont souvent tenus responsables des problèmes que l'on constate, même s'ils n'ont que peu de contrôle sur les causes. Les programmateurs, quant à eux, subissent beaucoup de pression de leurs patrons, qui sont les utilisateurs eux-mêmes. D'ailleurs, c'est souvent cette pression qui met le processus en marche.

L'intensité de l''utilisation est souvent directement responsable du mauvais état des surfaces, une situation qui touche directement les gestionnaires. Les programmateurs, de leur côté, ont la responsabilité de fournir à la population un accès à des surfaces sportives qui répond à leurs besoins et à leur demande. Puisqu'ils ne sont pas directement impliqués dans l'entretien, dont la responsabilité relève des gestionnaires, leur réaction sera souvent d'ouvrir les surfaces sportives à de plus en plus d'utilisation. On voit même certaines municipalités d'installer des systèmes d'éclairage sur des surfaces sportives complètement démolies afin de pouvoir prolonger les heures d'utilisation.

Parce que cette incompatibilité dans les objectifs subsiste, il sera très difficile d'initier un dialogue. Mais lorsque la situation atteint des niveaux intenables, la conjoncture devient favorable à ce que ces intervenants s'assoient ensemble et commencent à se parler.

On assiste alors à l'apparition d'une première alliance à partir de laquelle la structure peut être érigée.

BATIR SUR LA COMMUNICATION

Le processus de planification qui est illustré dans les pages qui suivent doit s'appuyer sur une approche de communication collaborative, une approche qui sollicite la collaboration de toutes les parties impliquées. Il arrive qu'un tel climat de collaboration existe déjà dans une communauté, mais généralement il devra être institué et cultivé tout au long du processus de planification jusqu'à l'étape de sa mise en œuvre, ce qui peut prendre plusieurs années.

Des canaux de communication doivent être établis et organisés dans une structure tolérante et productive par laquelle toute l'information pertinente pourra circuler librement et efficacement. De cette façon, les décisions qui seront prises à un niveau auront été validées par une consultation avec ceux qui en seront éventuellement affectés.

LE PLAN DIRECTEUR DE SURFACES SPORTIVES MUNICIPALES

Le Plan directeur de surface sportive municipale est une structure autour de laquelle un programme cohérent de restauration et de gestion pourra être érigé. Cette structure est faite d'une série d'étapes individuelles. Plusieurs de ces étapes peuvent être utilisées de façon isolée pour s'attaquer à des problèmes spécifiques confrontant les concepteurs, les planificateurs, les gestionnaires et les programmateurs. Ces étapes seront organisées et agencées selon chaque situation particulière et selon les problèmes à régler, et on pourra également choisir d'en omettre une ou plusieurs.

Le processus qui est illustré ici peut sembler très élaboré et peut même être intimidant à première vue. Mais ceci n'est qu'une illustration de la façon dont une municipalité peut aborder le problème. En fait, des pans complets de ce processus peuvent être éliminés sans en affecter le but ultime, qui devrait être d'offrir aux usagers la meilleure qualité de surface possible, en tenant compte des ressources disponibles, tant humaines que financières.

Par exemple, une communauté a réussi à atteindre ses objectifs sans avoir établi au préalable des canaux de communication et sans avoir défini des objectifs communs. Dans ce cas précis, les travaux publics, qui sont responsables de l'entretien des surfaces sportives, mais qui avait aussi le contrôle sur l'accès aux installations, ont décidé unilatéralement de réduire l'utilisation en fixant des limites eux-mêmes et en fermant des installations quand ces limites étaient atteintes. Ils fermaient l'accès aux surfaces et laissaient les autres se plaindre. Ainsi, ils ont pu s'attaquer à la rénovation des surfaces.

Cet exemple est évidemment particulier du fait que ce département avait l'autorité nécessaire pour ce faire et a décidé de l'exercer, excédés qu'étaient ses membres du manque de collaboration des autres. Ce n'est qu'après avoir établi leur contrôle total sur la situation qu'ils ont amorcé des approches auprès des responsables des services de loisirs pour mettre au point un plan de gestion. Dans ce cas-ci, l'absence de communication initiale a rendu la mise en œuvre du plan de restauration beaucoup plus difficile et tumultueuse. De même, l'absence totale de collaboration de la part des autres départements et des usagers justifiait cette approche extrême. Les autres parties affectées par cette action unilatérale (les usagers, le département des loisirs,…,) n'ont accepté de participer activement que lorsqu'ils ont constaté une augmentation notable de la qualité des surfaces. Une approche plus inclusive aurait évité beaucoup de frustration et de mécontentement. Mais avec le temps, tous en sont venus à reconnaître que les changements avaient produit des résultats et ainsi les nouvelles règles de gestion ont été adoptées par tous.

Ceci n'est pas le scénario idéal même si on a atteint les résultats escomptés. Les méthodes les plus harmonieuses se situent quelque part entre les extrêmes que sont de ne rien faire, d'imposer unilatéralement une solution, et un processus élaboré, formel et rigoureux. Chaque communauté doit trouver sa propre voie.

UNE APPROCHE MODULAIRE

On dit du plan directeur qu'il suit une approche modulaire puisqu'il est composé d'actions et d'étapes distinctes, dont plusieurs pourraient être entreprises et mises en œuvre individuellement.

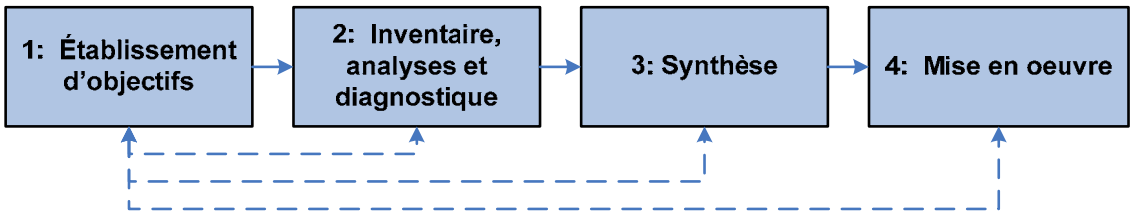
Par exemple, nous verrons que les premières étapes du plan consistent en un diagnostic porté sur les différentes surfaces sportives existantes, pour déterminer leur capacité d'utilisation et les mesures qui doivent être prises pour les remettre en état. Cette démarche peut être entreprise indépendamment d'un processus plus large. Elle peut même être appliquée à une surface individuelle de manière isolée. Mais lorsqu'elle est intégrée dans un processus de planification général, elle peut produire des informations beaucoup plus larges, telles que le potentiel

d'utilisation de l'ensemble du parc de terrains sportifs, ou peut mener à des projections à long terme. Elle peut aussi contribuer à déterminer les défauts dans la conception des surfaces sportives, ce qui peut aider à assurer une meilleure qualité de construction à long terme.

Le plan directeur collige ces études individuelles, les organise dans un processus intégré qui permettra de mettre au point des outils de planification et de gestion afin de reprendre le contrôle sur les surfaces sportives d'une communauté et d'aider à maintenir une meilleure qualité à long terme.

LE PROCESSUS DE PLAN DIRECTEUR

Normalement, le plan directeur suit quatre étapes principales :



1. La formulation d'objectifs à atteindre clairs qui établiront un consensus entre les parties impliquées dans le processus ;
2. l'inventaire, l'analyse et le diagnostic des besoins et des ressources, actuels et projetés ;
3. La synthèse des informations colligées — une identification claire des potentiels et contraintes et l'intégration des informations amassées dans une forme cohérente, et ;

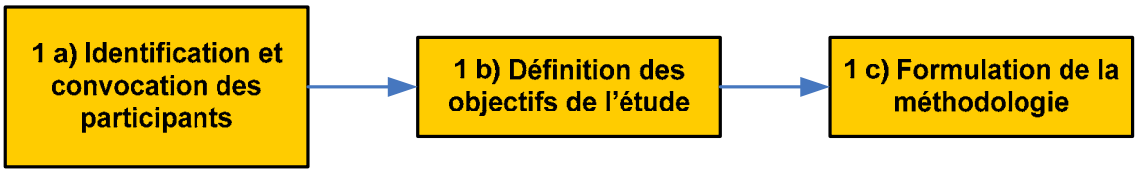
La formulation d'un plan stratégique visant l'atteinte de ces objectifs, en tenant compte des ressources disponibles, à l'intérieur du cadre des contraintes et potentiels existants.

4. La mise en œuvre du plan directeur.

Comme nous pouvons le constater, chaque étape comprend une validation de sa compatibilité avec les objectifs qui ont été définis en début de processus.

1. Définition d'objectifs clairs et développement d'un processus basé sur la collaboration

Cette première étape est très importante parce qu'elle définit les objectifs du processus ainsi que les attitudes que les différents participants risquent d'adopter au cours du processus.


1 a) Identification et convocation des participants
1 b) Définition des objectifs de l'étude
1 c) Formulation de la méthodologie

Cette première étape établit les règles de base du reste du processus.

L'initiateur du processus identifie et invite à participer tout ceux qui se sentent concernés par la qualité des surfaces sportives offertes à la population. Cette première étape est importante puisqu'elle met le processus en marche. La façon dont cette étape est entreprise déterminera le niveau de détail et l'ampleur du plan. En prenant bien soin d'inclure tout le monde, on s'assure que

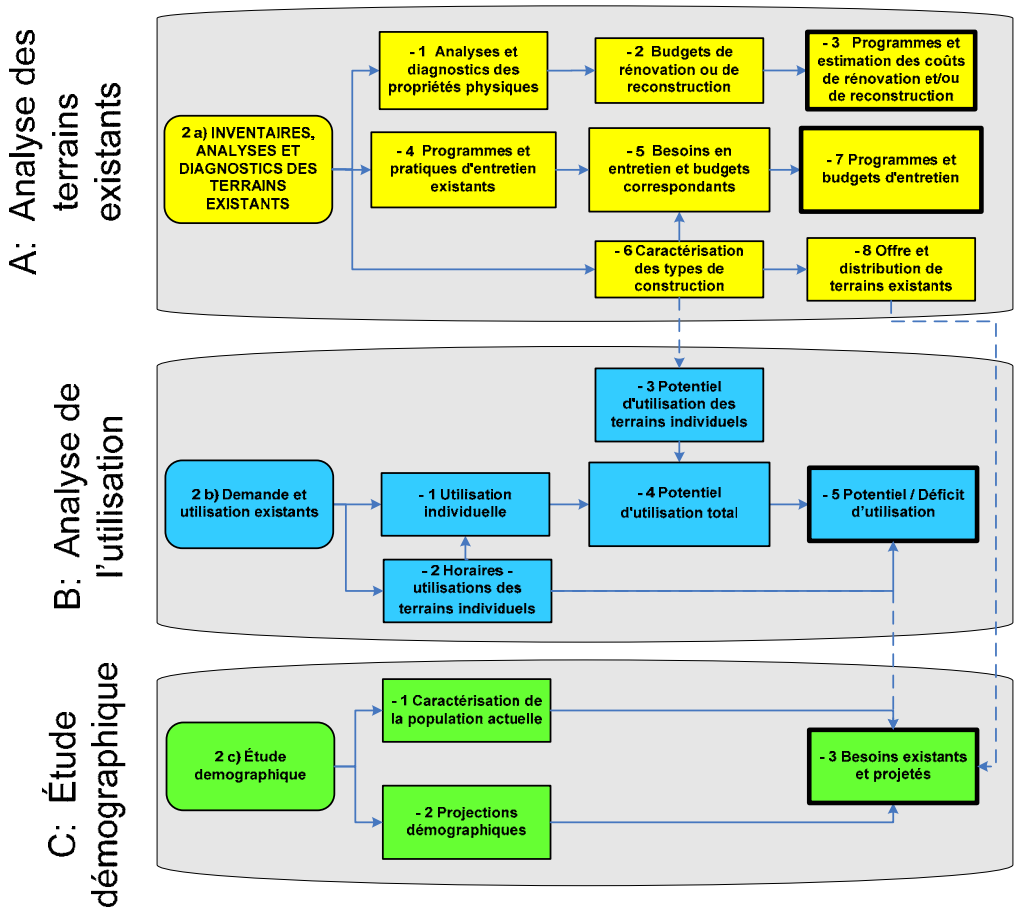
chacun pourra contribuer au processus et partager avec les autres ses préoccupations et ses besoins. De cette façon, on s'assure qu'au moment de la mise en œuvre, tous ceux qui ont collaboré au plan auront adhéré à ces conclusions et à la stratégie qui en aura découlé.

Il peut être tentant d'essayer d'exclure du processus ceux qui, à cause de leurs positions dissidentes, pourraient ralentir le processus de planification ou l'orienter dans des directions que d'autres ne veulent pas suivre. Mais ces dissidents potentiels doivent être inclus, pour pouvoir entendre leurs points de vue et les considérer dans l'étape suivante, qui est celle de la définition des objectifs de l'étude.

Cette seconde étape est tout aussi importante puisqu'elle établit l'itinéraire pour tout le processus. À toutes les étapes de l'étude, les participants regardent en arrière pour s'assurer qu'ils ne s'écartent pas des objectifs initiaux. Ceci ne veut pas dire que ces objectifs sont immuables et qu'ils ne peuvent être remis en question en cours de processus. À la lumière des informations recueillies, l'objectif initial peut s'avérer irréaliste ou inatteignable, ou de nouveaux objectifs peuvent apparaître. En confrontant les conclusions de l'étude avec les objectifs définis initialement, des ajustements doivent être apportés en cours de route et l'étude peut être réorientée.

La troisième étape consiste à élaborer la méthodologie de l'étude, en s'inspirant des objectifs qui ont été définis.

2. Inventaires, analyses et diagnostics


A: Analyse des terrains existants
2 a) INVENTAIRES, ANALYSES ET DIAGNOSTICS DES TERRAINS EXISTANTS
- 1 Analyses et diagnostics des propriétés physiques
- 2 Budgets de rénovation ou de reconstruction
- 3 Programmes et estimation des coûts de rénovation et/ou de reconstruction
- 4 Programmes et pratiques d'entretien existants
- 5 Besoins en entretien et budgets correspondants
- 7 Programmes et budgets d'entretien
- 6 Caractérisation des types de construction
- 8 Offre et distribution de terrains existants
B: Analyse de l'utilisation
- 3 Potentiel d'utilisation des terrains individuels
2 b) Demande et utilisation existants
- 1 Utilisation individuelle
- 4 Potentiel d'utilisation total
- 5 Potentiel / Déficit d'utilisation
- 2 Horaires - utilisations des terrains individuels
C: Étude démographique
2 c) Étude demographique
- 1 Caractérisation de la population actuelle
- 2 Projections démographiques
- 3 Besoins existants et projetés

La phase d'inventaire, d'analyse et de diagnostic suit trois voies distinctes.

1: La première voie porte sur les surfaces sportives existantes et permet de définir leur potentiel d'utilisation.

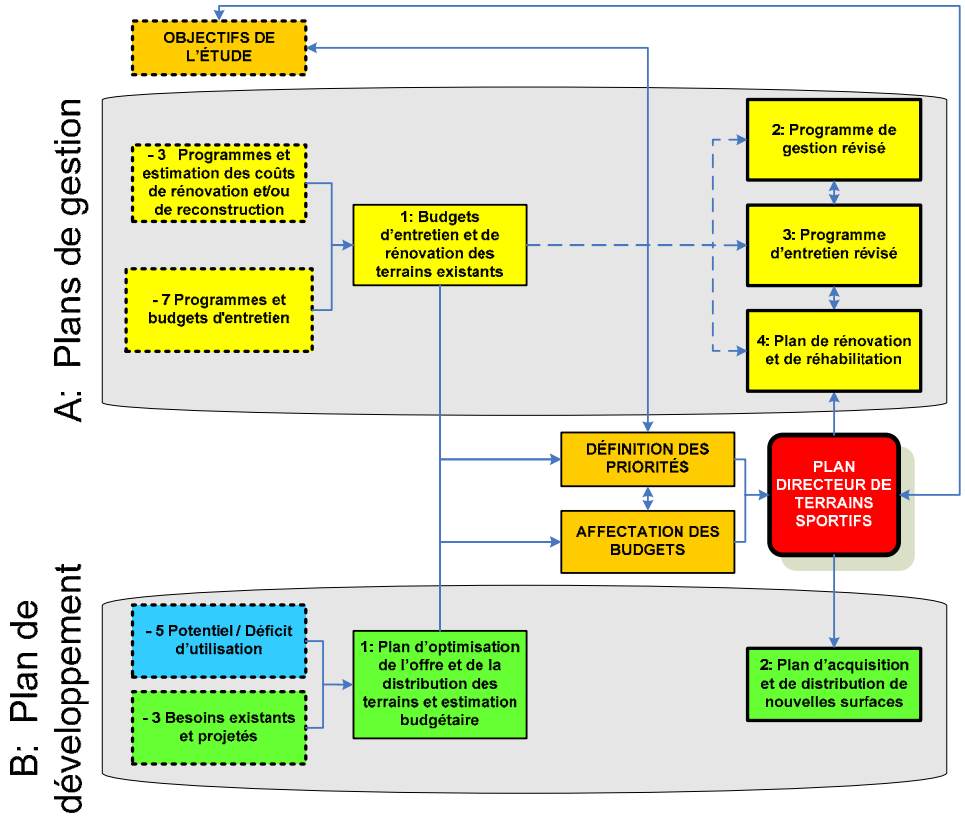
2: La seconde voie cherche à identifier les besoins réels de la communauté en capacité d'utilisation, en comparant le potentiel d'utilisation offert par les installations existantes et les différences qui existent entre ce potentiel d'utilisation et l'utilisation réelle à laquelle sont soumises les installations.

.3 La troisième voie examine la distribution démographique de la communauté et les besoins en surfaces sportives que génère cette distribution. Ceci permettra aux planificateurs de faire un parallèle entre le profil de la communauté et ses besoins spécifiques en installations sportives.

Toutes les communautés n'ont pas le même profil social. Les besoins et les pratiques varient d'une communauté à l'autre. Cette approche spécifique aux communautés définit un point de vue différent de celles où on applique des normes générales. Les besoins actuels et ceux projetés qui sont ainsi identifiés sont plus intimement adaptés à la composition sociale de la communauté.

Par exemple, l'application de normes génériques pourrait résulter dans la planification arbitraire d'installation ne répondant pas aux besoins spécifiques de la communauté. Certains sports comme le hockey sur gazon ou le criquet, qui sont pratiqués par certaines communautés ethniques, seraient certainement négligés si des normes génériques étaient appliquées et que, par exemple, on planifiait systématiquement en fonction du soccer.

3. Synthèse


OBJECTIFS DE L'ÉTUDE
A: Plans de gestion
- 3 Programmes et estimation des coûts de rénovation et/ou de reconstruction
- 7 Programmes et budgets d'entretien
1: Budgets d'entretien et de rénovation des terrains existants
2: Programme de gestion révisé
3: Programme d'entretien révisé
4: Plan de rénovation et de réhabilitation
DÉFINITION DES PRIORITÉS
AFFECTATION DES BUDGETS
PLAN DIRECTEUR DE TERRAINS SPORTIFS
B: Plan de développement
- 5 Potentiel / Déficit d'utilisation
- 3 Besoins existants et projetés
1: Plan d'optimisation de l'offre et de la distribution des terrains et estimation budgétaire
2: Plan d'acquisition et de distribution de nouvelles surfaces

C'est dans cette troisième étape du processus que des actions concrètes prennent forme et que des décisions difficiles devront être prises. C'est aussi lors de cette étape que les intérêts spécifiques des différents participants s'affronteront et donneront lieu à des négociations serrées. Quand un tel processus a vu le jour pour corriger une situation considérée par plusieurs comme n'étant plus acceptable, il est évident que pour y arriver, certaines pratiques et habitudes bien implantées devront être modifiées, et même éliminées. Il est évident que de tels changements rencontreront la résistance de certains participants, qui considéreront à tort ou à raison être perdants.

Cette phase est composée de deux voies distinctes :

1: La première voie (en jaune) se penche sur les problèmes rencontrés dans la gestion et l'entretien des surfaces sportives de la communauté. Ceci comprend la solution de problèmes de la gestion et du contrôle de l'utilisation, des pratiques d'entretien existantes et de la rénovation des surfaces détériorées.

   Cette voie permettra de développer des outils et des stratégies visant à la réhabilitation des surfaces existantes par la mise en œuvre de pratiques mieux adaptées à la nature même de ces surfaces et à l'utilisation à laquelle elles sont soumises. Par l'acquisition d'une connaissance plus poussée de la capacité d'utilisation des surfaces, la programmation de cette utilisation peut être ajustée en conséquence.

2: Une fois que l'utilisation et les horaires sont ajustés à la capacité d'utilisation des surfaces sportives de la communauté, les besoins pour de nouvelles surfaces sont identifiés. Ces besoins sont quantifié en termes de nombre brut de surfaces à construire, mais on peut aussi déterminer leur distribution sur le territoire, tel qu'il est apparu dans les inventaires et les études démographiques.

   La seconde voie (en vert) s'attaque à ce défi. Pour mener à bien ce processus, il faudra prendre en compte les budgets d'acquisition de terrains et de construction ainsi que ceux qui devront être prévus de manière récurrente pour l'entretien et les autres coûts de gestion.

Rétroaction et itération

À cette étape, il est important de regarder en arrière vers le début de l'exercice pour réfléchir sur les objectifs initiaux. À l'époque, ceux-ci n'avaient pas vraiment été définis pour guider l'étape d'inventaire et d'analyse de l'étude, mais bien plutôt pour appuyer l'arbitrage des discussions qui surviendraient en cours de formulation du plan directeur. Il est donc important de revoir ces objectifs originaux pour s'assurer que nous ne nous en sommes pas éloignés en cours de discussion et, si tel était le cas, pour que tous les participants en soient informés et qu'ils approuvent cette situation.

À cette étape critique du processus, il peut devenir évident que les objectifs initiaux, bien que motivés par les meilleures intentions, n'étaient pas compatibles avec la dure réalité. Celle-ci se sera révélée durant les étapes d'inventaire et d'analyse et peut ne pas avoir été évidente au départ. Ceci est souvent le cas lorsqu'on réalise les implications financières des mesures qui sont apparues nécessaires pour atteindre ses objectifs.

À la lumière des données qui ont été colligées et analysées, les priorités du départ peuvent devoir être révisées pour que le plan final puisse être mis en œuvre. Il peut s'avérer totalement improductif de s'obstiner à poursuivre des objectifs incompatibles avec les ressources disponibles dans la communauté et d'autres réalités qui ne peuvent être ignorées.

Bien que les processus mis en œuvre dans les étapes précédentes puissent avoir semblé plutôt simples et objectifs, l'étape actuelle est beaucoup plus intuitive et le processus qui suit devra être itératif, alors que des scénarios seront formulés, testés, soupesés et comparés avec d'autres.

Ce processus devrait donner lieu à la formulation de scénarios qui feront l'objet de négociations et d'ententes entre les participants. Généralement, ceux-ci tenteront le maximum du processus, dans une recherche de ce qu'ils croient être les meilleurs intérêts de la communauté.

Idéalement, le processus sera mené de telle façon que le plan qui en résultera sera équitable pour toutes les parties, et ne reflétera pas seulement les préoccupations et intérêts de certaines qui pourraient être prédominantes. Pour assurer le succès de l'étape finale de mise en oeuvre du plan, il est important que toutes les parties concernées y voient des avantages ou des gains pour elles-mêmes et pour les intérêts qu'elles défendent. Ainsi, elles appuieront les recommandations du plan et travailleront activement à sa mise en oeuvre.

4. Mise en œuvre du plan directeur

Le mode de mise en œuvre d'un plan directeur de surface sportive dépendra de plusieurs facteurs qui peuvent varier d'une communauté à l'autre. À cette étape, plusieurs de ces facteurs peuvent entrer en jeu et désorganiser un plan bien amorcé.

Dépendant des stratégies qui ont été mises au point et des choix qui ont été faits, un tel plan peut entraîner certains chambardements aux pratiques et aux habitudes en cours. Ces chambardements vont à leur tour générer des niveaux variés des résistance et de réaction de la part de ceux qui en sont affectés.

Résistance des utilisateurs et pressions publiques

Les utilisateurs peuvent se voir imposer de nouvelles contraintes quant à leur accès aux surfaces existantes, contraintes qui visent à réduire la pression sur ces surfaces afin d'en améliorer la qualité avec le temps. Bien que cet objectif puisse susciter l'assentiment général, certains individus ou groupes peuvent être moins enclins à accepter les contraintes qui sont imposées à tous. Ces utilisateurs frustrés se tourneront inévitablement les Programmateurs (service des loisirs) pour réclamer le retour aux anciennes pratiques auxquelles ils étaient habitués. Devant l'échec de ces démarches, ils se tourneront ensuite vers les élus pour réclamer un retour à ce qu'ils perçoivent comme étant la normalité.

Cette pression du public ne peut être sous-estimée ou ignorée. Ceux qui y seront soumis verront inévitablement leur adhésion au plan remis en cause. Ceci est particulièrement vrai pour les élus qui seront tenus ultimement responsables pour les décisions de l'administration et qui devront en répondre devant leurs électeurs. Les autres participants au processus peuvent toujours imputer la responsabilité à d'autre, mais en fin de course les élus sont les grands responsables du plan dans son ensemble.

Voici pourquoi il est si important que les élus soient associés très tôt dans le processus afin qu'ils adhèrent aux conclusions du plan et qu'ils appuient sa mise en œuvre au-delà de la première vague de protestations et de celles qui suivront.

Résistances interdépartementales et importance de maintenir ouverts les canaux de communication

Le processus décrit ici requiert que des canaux de communication aient été établis entre les différentes parties impliquées dans la fourniture à la communauté d'activités récréatives et des équipements et services de gestion correspondants.

Dans certaines communautés, ces différents individus et départements ont l'habitude de travailler la main dans la main dans un environnement misant sur la collaboration. Voilà des privilégiés pour qui le processus de mise en œuvre d'un plan directeur devrait être relativement facile. Mais dans bien des cas, les départements se trouvent en compétition pour des ressources limitées (budget, personnel, etc.) afin de remplir leurs missions respectives. Dans certaines communautés, cet environnement compétitif est maintenu sciemment dans un plan concerté visant l'optimisation

de l'allocation des ressources disponibles. Ceci peut fonctionner dans des cas où les parties en présence jouissent de forces et de niveaux d'influence comparables. Mais dans bien des cas, certains départements ont plus d'influence que d'autres de sorte que le point de vue et leurs intérêts priment sur d'autres.

Dans le meilleur des scénarios, le processus de planification a été mené de telle façon que la recherche du bien commun a pris le dessus sur les intérêts individuels, de sorte que le plan traduise une vue équilibrée de la situation. Évidemment, certaines concessions ont dû être accordées, mais tous ont fait des gains. Idéalement, une telle situation devrait produire un plan auquel tous peuvent adhérer.

Idéalement, si tout est fait dans le respect, un processus d'une telle ampleur aura permis le développement de canaux de communication ouverts entre les parties impliquées. Ces canaux de communication peuvent être formels et établis clairement dans la structure organisationnelle de la communauté. Mais, encore plus important, il s'est développé des relations informelles entre les individus. De telles relations informelles seront essentielles pour la mise en œuvre initiale du plan, alors que les communications formelles peuvent être brouillées par des conflits d'intérêts et de responsabilités.

Il est rare que l'on encourage de tels contacts personnels et informels dans la planification d'une organisation, parce qu'il peuvent venir en conflit avec la structure d'autorité et les voies de communication contrôlées. Mais, lorsqu'un un processus comme celui-ci réussit à établir des canaux de communication alternatifs qui pourraient aider à la résolution de conflits personnels, il semblerait logique de permettre leur maintien, ou tout du moins de ne pas tenter délibérément de les éliminer dans un souci de contrôle.

Résistance au changement, aux nouvelles approches et méthodes

Dans tous les types d'organisation, certaines habitudes et pratiques se développent avec le temps. Dans certains cas, celles-ci en viennent à être considérées comme étant la norme, ou la seule façon de faire les choses. La résistance au changement de ces pratiques bien établies peut-être très forte et peut même s'être imprégnée dans le tissu même de l'organisation. Cette résistance peut aussi être très difficile à percevoir de l'extérieur de l'organisation, ce qui peut poser des problèmes pour le développement et la mise en œuvre du plan directeur.

Cette résistance peut aussi être purement égoïste. Par exemple, il se peut que certains départements voient leurs pouvoirs et leurs prérogatives modifiées afin d'optimiser la structure organisationnelle et ses fonctionnements intérieurs. Évidemment, de tels changements généreront de la résistance de la part de ceux qui se sentent affectés. On doit tenir compte de ces résistances possibles lors de la conception du Plan afin d'éviter de la part de certains la transmission d'informations fausses ou trompeuses ou pour pouvoir détecter et déjouer certaines manœuvres d'obstruction.

Dans d'autres cas, cette résistance est motivée par des convictions profondes et des inquiétudes sincères. Un exemple frappant de celles-ci est l'opposition bruyante et passionnée qui s'est développée dans l'industrie des surfaces sportives gazonnées contre les surfaces sportives synthétiques. Certains croient sincèrement que leur industrie, et même leur mode de vie, sont menacés par cette technologie et la rejettent globalement. Ces préoccupations sont réelles et ressenties de manière aigüe par certains. Ce type d'inquiétude doit être abordé franchement avant d'adopter de telles solutions, afin que tous entreprennent l'étape suivante de mise en œuvre avec une approche positive.

Quels que soient les raisons d'inquiétude, et malgré la difficulté qu'il y a parfois à déceler des manœuvres dilatoires qui peuvent être appliquées au processus, il est important de s'assurer que celui-ci soit transparent et libre des effets d'agendas cachés qui peuvent le détourner de ses objectifs.